

Bartłomiej Kucia
Uniwersytet Jagielloński

Główne kierunki ewolucji prawa wyborczego do parlamentu Islandii*

I

Islandia, ze względu na swe peryferyjne położenie oraz niewielką populację znajduje się poza głównym nurtem zainteresowania ustrojowców. Literatura poświęcona systemowi politycznemu tego kraju jest dość skromna, a zasługuje on na uwagę nie tylko dzięki oryginalności wielu rozwiązań, ukształtowanych w warunkach wielowiekowej izolacji od wpływów europejskich, ale także z powodu procesów dokonujących się w ostatnich latach. Nieoczekiwany krach systemu bankowego w 2008 roku i dramatyczne konsekwencje, jakie miało to dla całej gospodarki, zaowocowały radykalnym spadkiem zaufania Islandczyków do instytucji państwowych i klasy politycznej¹. Powszechnie oczekiwanie zmian stało się impulsem dla gruntownej reformy ram ustrojowych Republiki. Podjęte działania doprowadziły do opracowania przez specjalnie ustanowioną w tym celu Radę Konstytucyjną (*Stjórnlagaráð*) projektu nowej konstytucji²,

* W tekście wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu naukowego nr FSS/2011/V/D3/W/0091/WS/U/0075 *Stabilność i zmiana islandzkiego systemu partyjnego*, finansowanego ze środków Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego.

¹ Sondaż przeprowadzony przez Capacent Gallup wiosną 2009 r. (a więc w szczytowym momencie politycznego przesilenia) ujawnił, że zaufanie do parlamentu spadło do zaledwie 10,8 procent, przy nieufności deklarowanej przez 56,4 procent ankietowanych. Zaufanie do rządu w tym samym badaniu zostało odnotowane na poziomie 20 procent, przy równoczesnym wskaźniku nieufności – 60 procent. Zob. www.capacent.is [dostęp 11.12.2012].

² Tryb prac nad nową konstytucją był szeroko komentowany ze względu na skalę zaangażowania obywateli. Ogólne założenia projektu zostały wypracowane w ramach Narodowego Forum, w którym

a jej główne założenia zostały zaakceptowane w referendum konsultacyjnym 20 października 2012 roku.

Jednym z obszarów, w których przewidziano najbardziej radykalne zmiany, są wybory parlamentarne. Aż dwa pytania (z sześciu) we wspomnianym referendum dotyczyły tego właśnie obszaru, co z jednej strony podkreśla jego znaczenie dla całej reformy ustrojowej, z drugiej zaś świadczy o dużym stopniu kontrowersyjności proponowanych rozwiązań. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie prześledzenie ewolucji, jaką przeszły instytucje islandzkiego prawa wyborczego, i wskazanie jej najważniejszych cech.

II

Islandia posiada długą i bogatą tradycję demokratyczną, której symbolem pozostaje Althing (*Alþingi*), ustanowiony w 930 roku i uznawany za najstarszy parlament Europy³. Jego przeobrażenie ze zgromadzenia wolnych obywateli w nowoczesną legislaturę, dokonane w ciągu XIX wieku, obrazuje drogę, jaką przeszła owa tradycja: od formy bezpośredniej do niemal całkowitej dominacji decyzyjnej instytucji przedstawicielskich⁴. Współcześnie wybory parlamentarne stanowią podstawową, choć nie jedyną, płaszczyznę realizacji przez zbiorowego suwerena swego władztwa. Bezpośredni mandat otrzymuje również prezydent, lecz samo głosowanie ma w tym

udział wzięło 950 osób losowo wybranych ze spisu wyborców. Dalsze prace prowadziła Rada Konstytucyjna złożona z przedstawicieli wyłonionych w głosowaniu powszechnym (mimo że samo głosowanie zostało zakwestionowane przez Sąd Najwyższy), a każdy zainteresowany miał możliwość uczestnictwa w jej obradach oraz bieżącego zapoznawania się z materiałami i dokumentami, jak również ich komentowania i zgłaszania uwag za pośrednictwem oficjalnej strony internetowej oraz portali społecznościowych. W ciągu sześciu miesięcy zebrano ok. 3600 komentarzy i ok. 370 propozycji. Zob. P. Gylfason, *From Collapse to Constitution: The Case of Iceland* [w:] L. Paganetto (red.), *Public Debt, Global Governance and Economic Dynamism*, Springer, Berlin 2013, s. 37. Po wyborach w kwietniu 2013 r., w których zwycięstwo odniosły partie sceptyczne wobec projektu konstytucji, dalsze prace legislacyjne zostały wstrzymane. Althing zobowiązał się jednak do ich zakończenia przed upływem kadencji, a więc przed 30 kwietnia 2017 r.

³ Historię rozwoju tej instytucji w przeciągu wieków omawia Bernard Piotrowski w: *Althing – najstarszy parlament Europy*, Towarzystwo Przyjaźni Polsko-Islandzkiej, „Materiały o Islandii”, z. 5, Warszawa 1972.

⁴ Zgromadzenia w dolinie Þingvellir odbywały się corocznie aż do 1798 r. W latach 1799–1800 obrady przeniesiono do Reykjavíku. Na mocy dekretu króla Danii Chrystiana VII z 6 czerwca 1800 r. Althing został zniesiony. Jego restytucja nastąpiła 8 marca 1843 r., a pierwsze posiedzenie zostało zwołane na 1 lipca 1845 r. Średniowieczna tradycja łączyła funkcję stanowienia prawa i wymierzania sprawiedliwości oraz rozstrzygania sporów. Utrata suwerenności spowodowała, że rola zgromadzeń została ograniczona do zadań sądowych, które utracił z kolei Althing odnowiony w 1843 r. jako ciało przedstawicielskie o charakterze konsultacyjnym. Konstytucja z 1874 r. wyposażyla go z powrotem we władzę prawodawczą, a reforma z 1904 r. także we władzę kontrolną wobec egzekutywy.

przypadku inny, niepolityczny charakter⁵. Praktyka ustrojowa Republiki aż do 2010 roku nie korzystała natomiast z instytucji referendum.

Ewolucja roli ustrojowej Althingu i odbudowa jego politycznego znaczenia była ściśle związana z kolejnymi etapami odtwarzania islandzkiej państwowości, wyznaczanymi przez okrojowanie pierwszej konstytucji (w 1874 roku), uzyskanie autonomii (w 1904 roku), a następnie suwerennego statusu w ramach unii z Danią (w 1918 roku) aż do ogłoszenia pełnej niepodległości (w 1944 roku). Towarzyszyły jej zmiany kształtu organizacyjnego tego organu: restytuowany w 1843 roku składał się z 26 członków, spośród których tylko 20 uzyskiwało mandat w drodze wyborów. Ich liczba wzrosła do 21 (w 1857 roku), a następnie do 30 (w 1874 roku) i do 34 (w 1904 roku). Pozostałych 6 stanowili nominaci królewscy, którzy dopiero w 1915 roku zostali zastąpieni przez posłów wybieranych. Przed uzyskaniem suwerenności (w 1918 roku) legislatura rozrosła się zatem o połowę – do 40 deputowanych, a wraz z wejściem w życie noweli konstytucyjnej z 1920 roku przybyło jej kolejnych 2 (w sumie 42). W 1934 roku ustanowiono 11 mandatów wyrównawczych, a łączna liczebność Althingu zwiększyła się do 49 i następnie (w 1942 roku) do 52 członków. Podobne zmiany następowały jeszcze dwukrotnie: w 1959 roku i w 1983 roku (odpowiednio: 60 i 63 posłów). Najważniejsza była jednak reforma z 1991 roku. Zrezygnowano wówczas z wprowadzonego jeszcze w 1874 roku podziału na dwie części: *Efri Deild* (złożonej z jednej trzeciej wszystkich deputowanych), odpowiadającej izbie wyższej w parlamentach bikameralnych, oraz *Nēpri Deild* (dwie trzecie wszystkich posłów), o zadaniach, tradycyjnie przypisanych w procesie ustawodawczym izbom niższym⁶.

Pierwotny kształt systemu wyborczego do Althingu pozostawał samodzielną decyzją króla⁷, wydawaną w formie dekrety. W 1874 roku regulacje określające zasady wyłaniania posłów znalazły się w akcie najwyższej rangi, miały jednak bardzo ogólny charakter i pozostawiały szerokie pole dla materii ustawowej. Kolejne uzupełnienia ustawy zasadniczej nie zmieniły tej sytuacji aż do nowelizacji z 1934 roku, która wprowadziła do jej tekstu normy opisujące takie kwestie, jak podział na okręgi wyborcze czy dystrybucja mandatów wyrównawczych. Spowodowało to, że wszelkie

⁵ G.H. Kristinsson, *Iceland* [w:] R. Elgie (red.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 99–100. Kandydaci nie otrzymują oficjalnego poparcia partii, kampania wyborcza ukierunkowana jest więc na promowanie osobowości kandydata, a nie jego koneksji politycznych. Co prawda kolejni prezydenci mieli pewne powiązania ze stronnictwami, ale nie przesądzały one o ich wyborze ani o sposobie sprawowania urzędu.

⁶ Aż do 1934 r. część deputowanych (nominaci królewscy i posłowie wybierani później na ich miejsce) zasiadała w *Efri Deild ipso iure*. Później zasadą stał się podział parlamentu w drodze jego suwerennej decyzji, dokonywany po każdym kolejnych wyborach. Bardziej szczegółowe uwagi dotyczące konstrukcji Althingu (w latach 1874–1991), a także dyskusja na temat jego zaklasyfikowania jako parlamentu jedno- bądź dwuizbowego w: N. Herlitz, *Elements of Nordic Public Law*, Norstedt & Soners Forlag, Stockholm 1969, s. 63 i n.; M. Grzybowski, *Dwuizbowość w parlamentarystyce państw nordyckich* [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Izby drugie parlamentu*, Temida 2, Białystok 1996, s. 234–235.

⁷ W rzeczywistości decydował o nim właściwy minister rządu duńskiego, choć opinia islandzkich deputowanych była zwyczajowo uwzględniana.

ich ewentualne zmiany wiązały się z koniecznością zastosowania trybu przewidzianego dla przepisów konstytucyjnych (a więc uchwały w jednolitym brzmieniu przez skład parlamentu dwóch następujących po sobie kadencji). Usztywnienie reguł prawa wyborczego w znacznej mierze przesądziło o jego dalszej ewolucji, ponieważ obstrzeżenia proceduralne znacząco utrudniły przeprowadzenie gruntownej reformy. Poprawki wymagały szerokiego politycznego kompromisu i z założenia mogły być jedynie częstkowe. Dopiero u schyłku XX stulecia Althing zdecydował o przeniesieniu szczegółowych regulacji z powrotem do ustawy zwykłej, równocześnie przepisy dotyczące granic okręgów oraz alokacji mandatów (w tym również wyrównawczych) zostały opatrzone specjalną klauzulą, która wymaga do ich korekty kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów⁸.

III

Islandzki system wyborczy opiera się na trzech spośród tradycyjnych przymiotników wyznaczających kanon demokratycznej elekcji: powszechności, tajności i proporcjonalności. Zasady te zdobywały sobie miejsce w kolejnych dekadach pierwszej połowy XX wieku. Historycznie najwcześniejszym celem, ukierunkowującym unormowanie wyborów parlamentarnych i jego zmiany, było **umasowienie prawa do głosowania**. Dekret królewski z 1843 roku przyjął kryterium płci, wieku oraz własności. Udział w akcie kreowania składu Althingu stał się zatem przywilejem wąskiej grupy – mężczyzn, którzy ukończyli 25 lat oraz posiadali farmę lub dom określonej wartości bądź też przez wyznaczony czas dzierżawili majątek państwowy lub kościelny o określonej wartości. Dodatkowe kryteria stanowiły „nieposzlakowana reputacja” i niezależność finansowa⁹. Kandydowanie w wyborach łączyło się ponadto z obowiązkiem wyznawania chrześcijaństwa i wyższym limitem wieku (30 lat). Z czasem warunki

⁸ Art. 129 ustawy nr 24 z 16 maja 2000 r. o wyborach parlamentarnych do Althingu (*Lög nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis*) wskazuje precyzyjnie numery artykułów objętych taką klauzulą (art. 6, art. 107 i art. 108). Podobne rozwiązanie zostało zaproponowane w projekcie ustawy zasadniczej (*Constitutional Bill for a new constitution for the Republic of Iceland*, <http://www.althingi.is/pdf/constitutionJ SAY7.pdf> [dostęp 12.01.2013]), choć warto podkreślić, że wymóg kwalifikowanej większości podniesiono tutaj do rangi normy konstytucyjnej, a jej zakres miałby objąć dodatkowo także przepisy określające zasady kandydowania (art. 39 ust. 10). Opiniując projekt, Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo podkreśliła jednak, że wymóg ten nie odnosi się do „pierwszej regulacji”, zapewniającej zgodność z nową konstytucją (przepisy przejściowe za wystarczającą uznają większość zwykłą). Zob. *Opinion on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013)*, s. 14, <http://venice.coe.int> [dostęp 13.03.2013].

⁹ To pierwsze przetrwało w tradycji konstytucyjnej do dziś i stanowi jeden z wymogów stawianych kandydatom w wyborach do Althingu. Zob. art. 34 ust. 1 Konstytucji Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r. (*Lög nr. 33/1944 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*). Zostało utrzymane także w projekcie nowej ustawy zasadniczej (art. 42 ust. 1).

czynnego i biernego prawa wyborczego zostały ujednolicone¹⁰. W pierwszej kolejności zniesiono cenzus własności, a dokładniej zastąpiono go warunkiem opłacania podatków w ustalonej kwocie. Wskutek tej reformy w 1857 roku krąg uprawnionych do głosowania rozszerzył się przede wszystkim o farmerów i miejską klasę średnią. Następnym krokiem było stopniowe obniżanie wymaganej wysokości podatku, co pozwoliło na włączenie do elektoratu robotników oraz rybaków. Z kolei próby objęcia pełnią praw politycznych kobiet nie przynosiły rezultatu aż do 1915 roku. Zniesienie cenzusu płci zaowocowało jednak podwojeniem liczby uprawnionych oraz podniesieniem ich proporcji w stosunku do całej populacji do 32–34 procent¹¹. W 1934 roku zrezygnowano z ostatniego ograniczenia, odnoszącego się do osób korzystających z państwowej pomocy dla biednych. Równocześnie cenzus wieku został obniżony z 25 do 21 lat, a dzięki temu ponad połowa mieszkańców wyspy uzyskała możliwość udziału w elekcji parlamentarnej. Granica wieku przesunęła się jeszcze dwukrotnie: w 1971 roku – do 20 lat, i w 1987 roku – do 18 lat¹².

Zasada **tajności** zaczęła obowiązywać od 1908 roku i dziś obejmuje wszystkie rodzaje głosowań (również elekcję prezydencką i referenda). Natomiast **proporcjonalność** wprowadzana była stopniowo. Pierwsze wybory do Althingu odbywały się w okręgach jednomandatowych i były oparte na większości zwykłej¹³. W 1857 roku zastąpiła ją zasada większości bezwzględnej, a procedurę wyłaniania deputowanego rozbudowano do trzech rund (jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał ponad 50 procent głosów w pierwszej lub drugiej rundzie, ostatnia odbywała się z udziałem dwóch spośród nich z najlepszym wynikiem). Takie zasady obowiązywały przez pół wieku, po czym powrócono (w 1904 roku) do wcześniejszej formuły. Pojawienie się elementów systemu proporcjonalnego było konsekwencją likwidacji mandatów królewskich w 1915 roku. Miejsce sześciu nominatów zajęli deputowani wybrani w okręgu obejmującym obszar całego kraju. Przyjęto tutaj inne zasady niż w przypadku wyborów

¹⁰ Z kryterium wyznaniowego zrezygnowano już w 1857 r., a cenzus wieku dla kandydatów i głosujących został wyrównany (do 25 lat) w 1915 r. Jednocześnie jednak aż do 1934 r. przy obsadzaniu 6 mandatów pozostających wcześniej w dyspozycji króla stosowano podwyższony limit (czynnego i biernego prawa wyborczego) na poziomie 35 lat. Współcześnie (na podstawie art. 34 ust. 2 Konstytucji) jedyną grupą pozbawioną prawa wybieralności są sędziowie Sądu Najwyższego (taką samą regulację powtarza art. 42 ust. 2 projektu nowej ustawy zasadniczej).

¹¹ Ó.P. Hardarsson, *The Icelandic Electoral System 1844–1999* [w:] B. Grofman, A. Lijphart (red.), *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, Agathon Press, New York 2002, s. 120. Pełne zrównanie praw wyborczych nie nastąpiło od razu. Ustawa konstytucyjna z 1915 r. przewidywała bowiem wyższy limit wieku dla kobiet (40 lat), który z każdym rokiem miał być redukowany (wyrównanie cenzusu wieku dla obu płci miało nastąpić w perspektywie 15 lat). Udało się jednak ten proces przyspieszyć i w 1920 r. ograniczenia zostały zniesione.

¹² W wyborach parlamentarnych 27 kwietnia 2013 r. prawo do głosowania posiadało 237 957 obywateli, co stanowiło 71,93 procent populacji wyspy (według stanu na 1 stycznia 2013 r. – 321 857 osób). Dane za: Statistics Iceland, <http://statice.is> [dostęp 29.04.2013].

¹³ Wyborcy skreślali na liście nazwiska dwóch kandydatów. Mandat przypadał temu, który zgromadził największą liczbę głosów w okręgu, a kandydat z drugim wynikiem zostawał zastępcą deputowanego. Od 1857 r. zastępców wybierano odrębnie.

w okręgach – inaczej zdefiniowano elektorat (czynne i bierne prawo wyborcze od 35, a nie od 25 lat), inna była też kadencja deputowanych (12 lat, a od 1920 roku – 8 lat, lecz w połowie tego okresu następowała zmiana trzech spośród nich – podczas gdy pozostali członkowie Althingu pełnili obowiązki 6, a później 4 lata). Ten sposób uzupełniania składu Althingu został poniechany w 1934 roku, kiedy ustanowiono mandaty wyrównawcze. W 1920 roku wybory proporcjonalne zostały wprowadzone w okręgu stołecznym. W konsekwencji przez kolejne (niemal) cztery dekady funkcjonował system hybrydowy, łączący głosowanie większościowe w okręgach jednomandatowych i dwumandatowych (do 1942 roku) oraz głosowanie proporcjonalne w powiększającym swój rozmiar okręgu wielomandatowym (a od 1942 roku także w okręgach dwumandatowych). Dopiero reforma z 1959 roku doprowadziła do ujednolicenia reguł głosowania w kierunku proporcjonalności.

Obowiązująca konstytucja nie wymienia w odniesieniu do elekcji parlamentarnej zasady **bezpośredniości**, pomimo iż w Islandii nigdy nie występowały żadne ciała pośrednie. Odejście od wyborów większościowych skomplikowało zresztą ocenę realizacji tej zasady w praktyce. Wraz z ustanowieniem mandatów wyrównawczych w 1934 roku alokacja miejsc w Althingu została rozdzielona pomiędzy szczebel okręgu a szczebel ogólnokrajowy. Partie okresowo (1934–1959) uzyskały też możliwość prezentowania tzw. listy państwowej¹⁴.

O ile bezpośredniość wyborów do Althingu stanowi kwestię dyskusyjną, o tyle rezygnacja z zasady **równości** może zostać uznana za najbardziej wyrazistą cechę systemu wyborczego w tym kraju. Od samych jego początków siła głosu w poszczególnych okręgach, niezależnie od ich granic i rozmiaru, znacząco od siebie odbiegała. Beneficjentem tych różnic niezmiennie pozostawali wyborcy z mniej ludnych regionów, mieszkańcy miast natomiast wybierali reprezentantów w liczbie zdecydowanie nieprzystającej do ich potencjału demograficznego¹⁵. Migracje do największych ośrodków, głównie do Reykjavíku, nasilające się w kolejnych dekadach, powodowały, że problem nie tylko utrzymywał się, ale narastał. Miał on dwie istotne konsekwencje dla całego systemu politycznego. Zasady dystrybucji mandatów wyraźnie uprzywilejowywały jedną formację polityczną, która tradycyjnie kierowała swój apel do farmerów, rybaków i mieszkańców prowincji. Partia Postępu zdobywała reprezentację znacznie przewyższającą proporcję oddanych na nią głosów, co z kolei przekładało się na polityczne znaczenie i udział w sprawowaniu rządów. Innym rezultatem była nadreprezentacja w ramach każdego z ugrupowań deputowanych z rejonów słabo zurbanizowanych. Taka sytuacja powodowała opór części elit politycznych, który przełożył się na próby korekty niekorzystnych unormowań. Podej-

¹⁴ Arkadiusz Żukowski zwraca uwagę, iż „bezpośredniość głosowania nie zawsze musi oznaczać bezpośredniość wyboru”. Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 38. Dodatkowe listy ogólnokrajowe umożliwiają obsadzenie mandatu parlamentarnego przez kandydata, który otrzymał niewielkie poparcie w swoim okręgu.

¹⁵ M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, PWN, Warszawa–Kraków 1988, s. 25–26.

mwane działania zmierzały do bardziej sprawiedliwego **podziału mandatów**, lepiej **odzwierciedlającego poparcie** udzielone poszczególnym stronnictwom. Drugim celem było **zmniejszenie dysproporcji w sile głosu** oddawanego w różnych częściach kraju i dostosowanie liczby deputowanych do wielkości powołującego ich elektoratu.

IV

Już w momencie restytucji Althingu zdecydowano, że jego członkowie powinni reprezentować historyczne części wyspy nazywane okręgami (*sýslur*). Tradycyjny podział terytorialny uznany został za naturalną bazę ustanowienia okręgów wyborczych (*kjördæmi*), których granice w ciągu ponad stu lat zmieniły się tylko nieznacznie. Początkowo deputowani wybierani byli wyłącznie w okręgach jednomandatowych (20, a od 1857 roku – 21). W 1874 roku do 11 z nich przypisano drugi mandat, utrzymując zasadę majoratu. Niedostateczna reprezentacja pozostawała jednak w największym stopniu problemem stolicy, dlatego tam właśnie najwcześniej zdecydowano się na zastosowanie innych rozwiązań. W 1920 roku przekształcono Reykjavík w okręg wielomandatowy¹⁶, którego rozmiar sukcesywnie powiększano przy okazji kolejnych reform (6 mandatów w 1934 roku, 8 – w 1942 roku, 12 – w 1959 roku, i 14 – w 1984 roku). Charakter wyjątkowej regulacji miał również dodatkowy okręg ogólnokrajowy, funkcjonujący w latach 1916–1934 dla wyłaniania deputowanych, którzy zastąpili nominatów królewskich. Omówiona wyżej struktura została zmodyfikowana w 1942 roku, kiedy zdecydowano o zmianie zasad kreowania posłów w okręgach dwumandatowych. Ich liczba zmniejszyła się do sześciu, co z kolei spowodowało przyrost okręgów jednomandatowych (do 21).

Dopiero decyzja o wprowadzeniu reprezentacji proporcjonalnej w całym kraju przesądziła o rezygnacji z opierania administracji wyborczej na podstawowym podziale terytorialnym. Proporcjonalność wymagała zastosowania okręgów wielomandatowych, dlatego w 1959 roku ustanowiono nową siatkę, składającą się z 8 okręgów. W najmniejszym wybierano 5 deputowanych, a w największym (stołecznym) – 12 (a od 1987 roku – 14)¹⁷. Ta siatka przetrwała do końca XX wieku. Ostatnia reforma prawa wyborczego określiła minimalną (6) i maksymalną (7) liczbę okręgów wyborczych, z zastrzeżeniem możliwości podziału obszaru Reykjavíku oraz najbliższej okolicy przed każdą elekcją (art. 31 ust. 2 Konstytucji). Poza stolicą tworzone są zatem 4 okręgi, a 3 spośród nich zachowują typowo „wiejski” charakter. Minimalna

¹⁶ W latach 1844–1903 Reykjavík stanowił jednomandatowy okręg wyborczy. Od 1908 r. jego mieszkańcy wybierali dwóch deputowanych według formuły większości zwykłej. Zwiększenie w 1920 r. liczby mandatów przypisanych do stolicy wiązało się z wprowadzeniem zasady proporcji.

¹⁷ S. Sagan, *Ustrój polityczny Republiki Islandii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 52. W 1959 r. powołano 5 okręgów pięciomandatowych, 2 – sześciomandatowe oraz dwunastomandatowy okręg stołeczny. W 1984 r. zwiększony został rozmiar okręgów Reykjavík (z 12 do 14 mandatów) oraz Reykjanes (z 5 do 8 mandatów).

liczba mandatów przypisanych do okręgu w konstytucji wynosi 6, a ogólna ich pula 54 (ze wszystkich 63)¹⁸. Przewidziano także mechanizm ułatwiający modyfikowanie rozmiaru okręgu w przypadku ewentualnych zmian jego populacji. Krajowa Komisja Wyborcza (*landskjörstjórn*) ustala po każdej elekcji liczbę wyborców zarejestrowanych w danym okręgu, przypadającą na jeden mandat. Jeżeli spadnie ona poniżej 50 procent podobnie wyliczonego wskaźnika dla innego okręgu, mandat (mandaty) jest przenoszony do bardziej ludnej jednostki (art. 31 ust. 5 Konstytucji).

Innym narzędziem zmniejszenia dysproporcjonalności są mandaty wyrównawcze. Ich liczba od 1934 roku wynosiła 11, następnie została podniesiona do 13 (w 1984 roku) i ostatecznie zredukowana do 9 (w 1999 roku). Zmieniały się również zasady dystrybucji. Prawo partycypowania w niej przysługiwało partiom, które zdobyły reprezentację na poziomie okręgu, a podstawą przydziału była proporcja liczby głosów oddanych na każdą listę w skali kraju do sumy uzyskanych już przez nią mandatów (w okręgach). Wyniki poddawano dalszym obliczeniom w celu ustalenia największych średnich (według metody d'Hondta). W 1984 roku zdecydowano się na uprzednie przypisywanie wszystkich mandatów wyrównawczych z wyjątkiem jednego do okręgów. „Wolny” mandat został natomiast przewidziany dla niwelowania dysproporcji już po ustaleniu rezultatów elekcji. W 1999 roku częściowo uproszczono system, przywracając wcześniej obowiązujące zasady. Jednocześnie zmieniony został próg dostępu do dystrybucji wyrównawczej: wymóg obsadzenia choćby jednego deputowanego w okręgu zastąpiła granica 5 procent głosów w skali kraju.

Wybory proporcjonalne na Islandii wykorzystują metodę d'Hondta, która nieznacznie faworyzuje większe partie. Po raz pierwszy zastosowano ją w 1916 roku dla rozdysponowania sześciu mandatów obsadzanych uprzednio decyzją króla. Później stała się ona podstawą dystrybucji wyrównawczej i dystrybucji w okręgach wielomandatowych (towarzysząc wprowadzanej stopniowo reprezentacji proporcjonalnej). W tym drugim przypadku w 1984 roku porzucono metodę największych średnich na rzecz metody największych reszt – według wzoru Hare'a-Niemeyera. W podziale partycypować miały partie, które zgromadziły poparcie przekraczające dwie trzecie normy ustalonej na podstawie sumy wszystkich ważnie oddanych głosów. Po wyeliminowaniu jakiejś listy norma była ponownie przeliczana. W rezultacie powstał skomplikowany system wyborczy, zakładający różnicowanie zasad wyłaniania deputowanych w tym samym okręgu. Część przypisanych do niego mandatów (ok. trzy czwarte) obsadzano w omówiony sposób, resztę stanowiły mandaty wyrównawcze, dystrybuowane zgodnie ze wzorem d'Hondta. Brak czytelności tych rozwiązań przesądził o tym, że w 2000 roku powrócono do stosowanej wcześniej metody największych reszt.

¹⁸ Ustawa wyborcza z 2000 r. (w art. 8 ust.1) podzieliła wyspę na sześć okręgów. W trzech zlokalizowanych w najbardziej ludnej południowo-zachodniej części kraju (Reykjavík-północ, Reykjavík-południe oraz Reykjanes) wybiera się po 11 deputowanych, w pozostałych trzech natomiast – po 10.

Rezultatem wspomnianych reform było stopniowe redukowanie terytorialnej dysproporcjonalności reprezentacji poszczególnych partii oraz różnicy w sile głosu pomiędzy peryferiami a Reykjavíkiem. O ile pierwszy z problemów udało się ostatecznie wyeliminować¹⁹, o tyle w drugim przypadku możemy mówić jedynie o znaczącym ograniczeniu jego skali²⁰. Dlatego też nie zniknął z agendy politycznej i znalazł swoje miejsce w debacie konstytucyjnej. Projekt nowej ustawy zasadniczej w art. 39 ust. 2 literalnie statuuje zasadę równości. Jednocześnie przedstawia bardziej szczegółowe rozwiązania, które mają gwarantować jej realizację, takie jak pula mandatów (maksymalnie 30) przeznaczona do dystrybucji w okręgach wyborczych. Zrezygnowano przy tym z przypisywania ich do konkretnych okręgów, jako podstawę rozdysponowania wskazano natomiast średnią liczbę wyborców przypadających na jednego deputowanego w skali kraju²¹. Rada Konstytucyjna wprowadziła więc gwarancję reprezentacji dla wszystkich części kraju, sam podział na okręgi wyborcze pozostawiony jednak został do decyzji Althingu. Określono jedynie maksymalną ich liczbę – 8, lecz brak formalnych przeszkód dla organizowania elekcji w jednym okręgu, obejmującym całą wyspę. Taki mechanizm uznaje się za najbardziej sprzyjający realizacji idei proporcjonalności, którą w projekcie konstytucji wymieniono jako jeden z celów regulacji wyborczej (art. 39 ust. 6). Dla osiągnięcia tego celu przewidziano instytucję mandatów wyrównawczych, znacznie zwiększając ich liczbę (do co najmniej 33)²².

V

W ewolucji islandzkiego systemu wyborczego uwagę zwraca jeszcze jeden istotny kierunek reform, zwłaszcza tych, które podejmowane były w ostatnich latach. Mieszczą się w nim działania na rzecz większej **personalizacji** wyborów parlamentarnych. Bezpośredni, osobisty kontakt polityków i urzędników z obywatelami to jeden z wyróżników życia publicznego na wyspie. System wyborczy, oparty na małych (jedno-, dwumandatowych) okręgach, sprzyjał rozwijaniu takich relacji, natomiast

¹⁹ Skutkiem zastosowania formuły Hare’a-Niemeyera i zwiększenia liczby mandatów wyrównawczych (do 13) było zlikwidowanie bonusu (1–2 mandatów) dla Partii Postępu. Zob. Ó. Hardarsson, *Iceland* [w:] D. Nohlen, P. Stöver (red.), *Elections in Europe: A Data Handbook*, Nomos, Baden-Baden 2010, s. 956.

²⁰ W 2003 r. po raz pierwszy w historii większość wyborców, żyjąca w południowo-zachodniej części wyspy, mogła wybrać większość deputowanych (33 spośród wszystkich 63). Jednakże okręgi peryferyjne, zamieszkiwane przez ok. 38 procent elektoratu, wciąż obsadzały aż 48 procent mandatów do Althingu. *Ibidem*.

²¹ Art. 39 ust. 8 zd. 2 projektu konstytucji. Oznacza to, iż jeśli np. dany okręg zamieszkuje 10 procent ogólnej liczby zarejestrowanych wyborców, maksymalna liczba dystrybuowanych w nim mandatów z puli przypisanej do okręgów nie może przekraczać 10 procent wszystkich 63 (a więc 6 mandatów).

²² Projekt konstytucji nie wymienia *explicite* tej instytucji, milczy także w kwestii bardziej szczegółowych zasad dystrybucji mandatów wyrównawczych, pozostawiając je regulacji ustawowej.

wprowadzenie proporcjonalności, zakładającej dystrybucję większej liczby mandatów w większych jednostkach, ograniczyło wpływ wyborców na nominowanie do parlamentu konkretnych osób. Dopiero ustawa wyborcza z 2000 roku (w art. 82) dopuściła w szerszym zakresie głosowanie preferencyjne. Obywatele mogą oddawać głos przez przypisanie do konkretnych kandydatów, których chcą poprzeć, kolejnych numerów, albo wykreślając (w ramach wybranej listy) nazwiska tych, których nie chcą widzieć w przyszłym parlamencie. Praktyka pokazuje, że skuteczność takiego mechanizmu jest ograniczona²³, dlatego w pracach nad nową konstytucją jednym z priorytetów stało się opracowanie rozwiązania odzwierciedlającego w możliwie najpełniejszy sposób nie tylko liczbę głosów oddanych na partie, ale także poparcie dla poszczególnych polityków. Propozycja Rady Konstytucyjnej radykalnie przeformułowuje dotychczasowe zasady, dopuszczając możliwość wybierania na szczeblu okręgu i całego kraju²⁴. Nie wyklucza też jednoczesnego startu na obydwu szczeblach²⁵. Kolejność na listach przedstawionych przez partie może być traktowana jedynie jako sugestia dla elektoratu, gdyż o przydziale mandatów decydować powinno indywidualne poparcie. Projekt pozwala na oddawanie głosu na całą listę *in toto*, a w takim przypadku będzie on uwzględniany jako rekomendacja dla wszystkich kandydatów w równym stopniu²⁶. Brak natomiast przepisów określających sposób wyrażania preferencji przez wyborców (zarówno co do samej formy, jak i np. co do liczby kandydatów), ich ustalania i przeliczania na mandaty. Kwestie te regulować ma ustawa zwykła.

Wspomniane osłabianie wpływu elektoratu na personalny wybór reprezentantów przyniosło negatywne konsekwencje w postaci kryzysu legitymizacji zarówno samych posłów, jak i partii. Ich liderzy, chcąc uniknąć modyfikacji z trudem

²³ Przesunięcie kandydata o jedną pozycję wymaga, aby 10–25 procent wyborców oddających głos na daną listę skreśliło nazwisko tej samej osoby, umieszczone wyżej w hierarchii zaproponowanej przez partię. Zagwarantowanie mu „bezpiecznego” miejsca wiąże się z koniecznością podjęcia podobnych decyzji przez ok. połowę głosujących. Od czasu wprowadzenia tej formy głosowania preferencyjnego w 2000 r. listy kandydatów zostały skorygowane na skutek decyzji wyborców w 4 przypadkach (dwukrotnie w 2007 i dwukrotnie w 2009 r.). Wcześniej taka sytuacja wystąpiła tylko raz (w 1946 r.). Dane za: <http://www.thjodaratkvaedi.is> [dostęp 16.10.2012].

²⁴ Art. 39 ust. 5 projektu konstytucji nie przesądza czy w obu przypadkach wyborca musi oddać swój głos na listę tej samej partii. Ewentualność takiego ograniczenia pozostawiona została do decyzji parlamentu.

²⁵ Można przypuszczać, że większość kandydatów skorzystałaby z możliwości równoczesnego ubiegania się o mandat w ramach obu list, co w praktyce oznaczałoby umieszczenie na liście państwowej większości kandydatów każdej partii. Należy równocześnie pamiętać o podkreślanej wyżej możliwości przeprowadzania wyborów wyłącznie na szczeblu krajowym (art. 39 ust. 3). W takim przypadku kandydaci w ogóle nie uczestniczyliby w rywalizacji w okręgach.

²⁶ Głosując na całą listę, wyborca pozostawia decyzję o wyborze poszczególnych kandydatów w jej ramach innym. Co prawda o charakterze list wyborczych ma zdecydować Althing, należy jednak założyć, że dopuszczenie możliwości uprzedniego uszeregowania nazwisk kandydatów pozbawiłoby głosowanie preferencyjne praktycznego znaczenia (tzw. *list effect*). Zob. *Excerpts from the Explanatory Notes to the Constitutional Bill*, s. 23, http://www.althingi.is/pdf/constitution_excerptsAY8.pdf [dostęp 29.07.2015].

osiągniętego kompromisu w sprawie kształtu systemu wyborczego, podjęli pozaprawne środki na rzecz szerszego włączenia swoich wyborców w proces demokratyczny. Przed elekcją do Althingu w 1971 roku dwa największe stronnictwa zdecydowały się na przeprowadzenie **prawyborów**: Partia Postępu we wszystkich ośmiu, a Partia Niepodległości w pięciu okręgach. Wcześniej skład list pozostawał pod całkowitą kontrolą wewnętrznych organów partyjnych, a ostateczne decyzje zatwierdzane były przez okręgowe konwencje, złożone z delegatów wyłonionych przez komórki najniższego szczebla. Zmiana sposobu nominowania kandydatów stanowiła część strategii dla zaradzenia wewnętrznym konfliktom, a także dla zwiększenia popularności ugrupowań i maksymalizacji przyszłego poparcia wyborczego²⁷. W kolejnych latach prawyборы przyjęły się jako powszechna praktyka, co więcej, w większości przypadków były otwarte, dopuszczając udział nie tylko zarejestrowanych członków partii i jej sympatyków, ale wszystkich uprawnionych do głosowania w danym okręgu. W ten sposób Islandia stała się jedyną zachodnioeuropejską demokracją o parlamentarnym systemie rządów, w której główne formacje rutynowo stosują taki mechanizm selekcji kandydatów²⁸.

Szczegółowe rozwiązania różnią się w odniesieniu do poszczególnych ugrupowań oraz poszczególnych okręgów. Ulegają także zmianom w czasie. Cechą islandzkiego systemu wyborczego już od jego początków pozostaje bowiem wysoki stopień decentralizacji. Dlatego decyzje o zaakceptowaniu konkretnego modelu ustalania list podejmowane są przez władze okręgowych organizacji partyjnych przed każdą elekcją²⁹. Nie da się również wskazać dominującej formuły głosowania, choć eksperci podkreślają, że ma ono „większościową naturę”³⁰, co sprzyja zawieraniu przez osoby ubiegające się o miejsce na liście taktycznych sojuszy. Pomimo że proces nominowania kandydatów do parlamentu nie mieści się w ramach regulacji prawnej określającej wybory, w rzeczywistości właśnie zaadoptowanie prawyborów w największym stopniu przełożyło się na funkcjonowanie islandzkiej demokracji. Mechanizm ten

²⁷ S. Kristjánsson, *Electoral Politics and Governance: Transformation of the Party System in Iceland, 1970–1996* [w:] P. Pennings, J.E. Lane (red.), *Comparing Party System Change*, Routledge, London 1998, s. 168.

²⁸ S. Kristjánsson, *Iceland: From Party Rule to Pluralist Political Society* [w:] H.M. Narud, M.N. Pedersen, H. Valen (red.), *Party Sovereignty and Citizen Control: Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*, University Press of Southern Denmark, Odense 2002, s. 107.

²⁹ Tylko Partia Socjaldemokratyczna w okresie 1976–1984 uznawała prawyборы za procedurę obligatoryjną, wymóg ten nie był jednak ściśle przestrzegany. To ugrupowanie skorzystało z prawyborów w 58 procent przypadków nominacji kandydatów, Partia Niepodległości – w 55 procent. Najbardziej wierne tradycyjnemu modelowi określania list partyjnych są natomiast formacje skrajnej lewicy: Związek Ludowy i Ruch Lewicowo-Zielony. I.H. Indriðason, G.H. Kristinsson, *Primary Consequences: The Effect of Candidate Selection Through Primaries in Iceland*, „Party Politics” 2013, vol. 19, no. 6, s. 9.

³⁰ *Ibidem*, s. 7. Podczas gdy w pierwszym okresie najpowszechniejszą metodą było dystrybuowanie ograniczonej liczby głosów bez ich rangowania, obecnie głosujący określają, na którym miejscu listy wyborczej chcieliby umieścić konkretnego kandydata.

umocnił legitymację stronnictw politycznych, jednocześnie odcisnął się na sposobie ich organizacji wewnętrznej. Przeobrażeniu uległa też sytuacja deputowanych, którzy utracili gwarancję ponownej nominacji (w sytuacji gdy nie mogą być pewni nawet, jaki tryb zostanie zastosowany przed następną elekcją), ale równocześnie stali się bardziej niezależni wobec struktur partyjnych.

VI

Skrótowa analiza reform szeroko rozumianego systemu wyborczego do Althingu pokazuje, że układają się one w logiczny ciąg i zmierzają do konkretnego celu. Cel ten można scharakteryzować jako dostosowanie do zasad, które stopniowo w świadomości obywateli przyjmowane były za normę (proporcjonalność, równość, głosowanie osobiste). Jednym z najważniejszych problemów islandzkiego systemu ustrojowego pozostawała nieprzystawalność regulacji prawnej do zmian zachodzących w układzie społecznym i politycznym. Rozwiązania, przyjęte jako prowizoryczne, przetrwały przez dziesięciolecia, powodując dysproporcję pomiędzy sferą formalną a praktyką. System wyborczy stanowi zaś najbardziej wrażliwy element ze względu na styk z dynamicznym społeczeństwem. Potrzeba modyfikacji ujawniła się więc tutaj najwcześniej, a równocześnie dalej idące korekty były utrudnione. To wszystko przesądziło o ewolucji islandzkiego prawa wyborczego, doprowadzając ją do punktu, który opisany został w projekcie nowej ustawy zasadniczej. Propozycje tam zawarte, pomimo że wymagają uszczegółowienia, wpisują się w ten ciąg, stanowią jego zwieńczenie, a równocześnie kolejny, bardziej radykalny krok. Potwierdzają przy tym, że islandzka wspólnota polityczna dojrzała już do zmian, które pod kątem standardów demokratycznych zasługują na bardzo wysoką ocenę i wciąż próżno poszukiwać ich w wielu innych państwach współczesnych.